

Projet présenté par le Conseil d'Etat

Date de dépôt: 10 octobre 2007

Projet de loi

modifiant la loi sur l'organisation judiciaire (E 2 05) (*Renforcement de la filière civile au Tribunal de première instance*)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève décrète ce qui suit :

Art. 1 Modifications

La loi sur l'organisation judiciaire (E 2 05), du 22 novembre 1941, est modifiée comme suit :

Art. 14, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ Le Tribunal de première instance se compose de 27 juges, dont un président et un vice-président, ainsi que de 18 juges suppléants. Sur les 27 postes de juges, 4 sont des postes à mi-temps.

Art. 2 Entrée en vigueur

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Certifié conforme
Le chancelier d'Etat : Robert Hensler

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

I. Introduction

Le domaine civil, sans doute moins médiatique que le pénal, qui a suscité beaucoup d'attention ces dernières années et qui continue d'en susciter, constitue de loin le premier domaine d'activité du pouvoir judiciaire, absorbant 49% des procédures enregistrées en 2006 ¹, dont la plus grande part échoit au Tribunal de première instance. Le Tribunal a en effet une compétence générale en matière civile (art. 22 et 27 de la loi sur l'organisation judiciaire - LOJ), ce qui en fait la juridiction la plus directement touchée par les changements juridiques, économiques et sociaux et l'évolution des mœurs.

Or, cette juridiction, en raison d'un accroissement régulier et structurel du nombre de procédures, de la complexité croissante de certaines causes et de l'attribution de tâches nouvelles, connaît une situation de surcharge qui n'est plus supportable.

Le présent projet vise par conséquent à renforcer la filière civile du Tribunal de première instance par la création de 2 postes supplémentaires de juges.

Cette proposition ne devrait nécessiter aucune modification de l'article 14, alinéa 1, LOJ, puisqu'à teneur de cette disposition, le Tribunal de première instance se compose de 20 à 25 juges, l'article 2, alinéa 4, LOJ précisant à cet égard que « par nombre des juges, il faut entendre le nombre de postes à plein temps pouvant être dédoublés en postes à mi-temps dans les juridictions où la loi l'autorise ». La fourchette actuelle permet ainsi de porter l'effectif du Tribunal de première instance à 27 postes, dont 4 à mi-temps.

Le projet s'appuie sur l'article 2, alinéa 2, LOJ, qui donne la faculté au Grand Conseil, en dehors des élections judiciaires qui ont lieu tous les six ans, d'augmenter le nombre de juges jusqu'à concurrence du maximum légal si les circonstances l'exigent.

Il devrait entraîner une modification de la loi fixant le nombre de certains magistrats du pouvoir judiciaire (E 2 10), du 25 janvier 2002.

¹ *Compte-rendu de l'activité des tribunaux en 2006*, p. 24.

Le Conseil d'Etat a toutefois proposé, dans le projet de loi modifiant la loi sur l'organisation judiciaire (renforcement de la filière pénale – augmentation du nombre de juges de la Cour de justice) d'abroger cette loi et, pour des motifs de lisibilité, d'introduire son contenu dans la LOJ.

C'est cette technique législative qui est adoptée ici.

II. Organisation du Tribunal de première instance

Le Tribunal de première instance (ci-après : TPI) est la plus grande juridiction du canton. Les 25 magistrats, dont 4 à mi-temps, qui le composent sont chargés, selon une répartition interne² :

– *dans le domaine de la justice civile (18 juges dont 2 à mi-charge) :*

- de la présidence des chambres civiles du TPI (procédures ordinaires et accélérées), du traitement des requêtes soumises à la procédure sommaire, y compris celles de la compétence de la chambre commerciale, des conciliations, des affaires dites présidentielles (mesures préprovisoires en matière de droit de la famille, mesures provisionnelles, séquestres, oppositions à séquestre, causes gracieuses, assistance juridique), ainsi que des commissions rogatoires exécutées à la demande d'autorités judiciaires extra-cantoniales, le tout formant le TPI « civil »;

- de la présidence des chambres du Tribunal des baux et loyers (ci-après : TBL);

– *dans le domaine de la justice pénale (7 juges dont 2 à mi-charge) :*

- de la présidence des chambres du Tribunal de police (ci-après : TP);
- depuis le 1^{er} janvier 2007, de la présidence des chambres du Tribunal d'application des peines et mesures (ci-après : TAPEM).

III. Historique

La « fourchette » du nombre de juges au TPI a été portée à son niveau actuel (20 à 25) le 13 octobre 2006, suite à la création du TAPEM et son rattachement au TPI.

Si l'on remonte jusqu'aux années quatre-vingts, l'effectif des magistrats composant le TPI, tel qu'il est consacré dans la loi fixant le nombre de certains magistrats du pouvoir judiciaire, a évolué comme suit :

² Voir en annexe 1 le tableau d'organisation interne du TPI au 1^{er} avril 2007

- 18 juges en 1986, suite à l'octroi le 3 octobre 1985 de 2 juges supplémentaires, l'un pour permettre la création d'une chambre civile supplémentaire, l'autre pour prendre en charge une chambre du TBL et une chambre du TP (comptant chacune pour une demi-charge) ³,
- 17 juges dès le 1^{er} septembre 1994, soit un juge de moins suite au transfert de la Chambre d'accusation à la Cour de justice (soit une opération « neutre ») ⁴,
- 19 juges le 15 mai 1998, soit une augmentation de 2 postes, pour renforcer les chambres civiles (entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1999) ⁵,
- 22 juges, dont 4 à mi-temps, le 4 avril 2003, soit un poste supplémentaire de juge pour le TP (2 chambres), dans le cadre du projet de renforcement de la filière pénale ⁶,
- 25 juges, dont 4 à mi-temps, depuis le 1^{er} janvier 2007, soit 3 postes de juges supplémentaires suite à la création du TAPEM ⁷.

L'octroi des 2 derniers postes supplémentaires de juges « civils » pour le TPI (qui a permis de créer 1½ chambre civile supplémentaire et de renforcer la chambre commerciale et la présidence) remonte ainsi au 1^{er} janvier 1999.

L'exposé des motifs à l'appui du projet de loi y relatif relevait déjà que cette augmentation, accompagnée d'un renforcement corrélé du greffe, ne suffirait sans doute pas pour répondre à l'ensemble des besoins exprimés mais qu'elle devait permettre de mettre fin à une situation hautement insatisfaisante avant qu'elle ne devienne critique ⁸.

A cet égard, entendu par la commission judiciaire du Grand Conseil, le président du Tribunal avait indiqué que 4 postes supplémentaires de juges étaient nécessaires pour un fonctionnement optimal du TPI mais qu'en raison des difficultés budgétaires de l'Etat, seuls 2 postes avaient été réclamés ⁹.

³ *Mémorial des séances du Grand Conseil 1985 p. 1340 ss et 5127 ss*

⁴ *Mémorial des séances du Grand Conseil 1992 p. 1061 ss et 1993 p. 5059 ss et 5285 ss*

⁵ *Mémorial des séances du Grand Conseil 1997 p. 9479 ss et 1998 p. 2568 ss*

⁶ *Mémorial des séances du Grand Conseil 2003 p. 1986 ss*

⁷ *Séance du Grand Conseil du 13 octobre 2006*

⁸ *Mémorial des séances du Grand Conseil 1997 p. 9486*

⁹ *Mémorial des séances du Grand Conseil 1998 p. 2570*

IV. Situation actuelle dans la filière civile

a) Tribunal de première instance (TPI « civil »)

Les affaires ordinaires et accélérées représentent l'essentiel – soit plus du 80% – de l'activité du TPI.

Or, depuis 1996, année qui avait servi de référence pour justifier le renforcement du TPI par deux juges supplémentaires entrés en fonction le 1^{er} janvier 1999, le nombre des nouvelles affaires déposées devant le TPI a évolué comme suit :

Année	Nombre	Variation par rapport à 1996
1996	3'265	
1997	3'283	+ 1,8 %
1998	3'147	- 3,6 %
1999	3'557	+ 8,9 %
2000	3'208	- 1,7 %
2001	3'424	+ 4,9 %
2002	3'649	+ 11,8 %
2003	3'708	+ 13,6 %
2004	4'196	+ 28,5 %
2005	4'287	+ 31,3 %
2006	4'280	+ 31,1 %

On observe ainsi une hausse constante et sensible de ces affaires, qui est essentiellement d'ordre structurel.

Le nouveau droit du divorce, notamment, a en effet engendré une augmentation du nombre des affaires de famille, non seulement des demandes ou requêtes communes en divorce mais également des requêtes en mesures protectrices de l'union conjugale (dont le nombre a presque triplé de 2000 à 2006, passant de 353 à 890).

Or, il n'existe aucune raison de penser que la tendance va s'inverser.

D'autre part, et d'une manière générale, les procédures sont devenues plus disputées. En particulier, le nouveau droit du divorce a amené avec lui une charge importante de travail supplémentaire, notamment en matière de liquidations de régimes matrimoniaux – dont l'instruction et le jugement sont lourds – auparavant presque systématiquement réservées.

Il sied par ailleurs de préciser, pour être complet, que les autres affaires traitées par le TPI « civil » (présidentielles, sommaires, chambre

commerciale, conciliations, commissions rogatoires) qui, toutes confondues, représentent moins de 20% de l'activité globale du TPI, ont évolué de diverses façons, à la baisse ou à la hausse selon les types de procédures et l'évolution de la législation ¹⁰.

L'augmentation importante du nombre des procédures ordinaires et accélérées et le fait que celles-ci deviennent au fil des ans plus complexes et plus disputées, ont eu pour effet qu'une situation de surcharge s'est durablement établie ces dernières années et qu'il n'est désormais plus possible d'y faire face avec les moyens à disposition.

Les postes de secrétaires-juristes obtenus ces dernières années ont certes permis de décharger les magistrats d'une part de leur travail de rédaction des décisions. Cette mesure, indispensable et bienvenue, n'a cependant pas permis, vu l'augmentation du nombre de procédures à traiter dans chaque chambre, de rétablir un fonctionnement serein du Tribunal. Les juges d'une juridiction de première instance sont appelés, pour mener à bien l'instruction des causes qui leur sont attribuées, à tenir de nombreuses audiences, dont la tenue et la préparation prennent un temps considérable. Or, cette activité ne peut être déléguée aux secrétaires-juristes.

Cette situation de surcharge et les problèmes de fonctionnement qu'elle entraîne ont été régulièrement évoqués ces dernières années dans le compte-rendu de l'activité des tribunaux :

- « *Le nombre de causes est en hausse importante (et provoque) un accroissement extrêmement important de la charge de travail (...) (qui n'a pu être absorbé) qu'au prix d'un effort excédant de façon importante ce qui devrait correspondre à un fonctionnement serein du Tribunal, dans des conditions de travail adéquates* » ¹¹.
- « *Ces chiffres confirment que la charge du Tribunal augmente d'année en année. Le nombre de chambres civiles n'ayant pas été augmenté depuis 1999, la charge de chacune d'elle s'accroît ainsi régulièrement. (...) (L'augmentation du nombre des secrétaires-juristes) ces dernières années (...) ne compense que partiellement l'accroissement de la charge de travail.* » ¹².
- « *Le nombre (de procédures ordinaires et accélérées), en augmentation constante depuis plusieurs années, s'est accru à nouveau de manière spectaculaire en 2004 (...). Ces éléments démontrent clairement que,*

¹⁰ Voir en annexe 2 le tableau comprenant les statistiques complètes du TPI « civil » pour les années 1996-2006.

¹¹ *Compte rendu de l'activité des tribunaux en 2002*, p. 22

¹² *Compte rendu de l'activité des tribunaux en 2003*, p. 22

compte tenu des moyens dont il dispose actuellement, le Tribunal est à la limite des possibilités permettant le maintien des délais moyens actuels raisonnables de durée des procédures »¹³.

- *« Le nombre de procédures ordinaires et accélérées (...) est une fois de plus en hausse. (...) Tous ces chiffres démontrent si besoin était que la charge de travail du Tribunal est depuis de nombreuses années en augmentation constante et importante. Les moyens qui lui ont été donnés, il y a quelques années, notamment en postes de secrétaires-juristes, ne sont clairement pas suffisants pour lui permettre d'absorber cette masse de travail supplémentaire (...). L'attention sur cette situation a déjà été attirée lors des comptes-rendus des années précédentes mais l'acuité du problème ne fait que croître au gré de la hausse manifestement structurelle de la charge de travail du Tribunal »¹⁴.*
- *« La surcharge (du Tribunal) s'est ainsi pérennisée (...), au prix de conditions de travail largement dégradées »¹⁵.*

Selon le dernier contrôle semestriel des causes au 31 mai 2007, le nombre moyen d'affaires au rôle d'une chambre civile pleine du Tribunal s'élevait à 192, non compris les causes dont l'instance est suspendue (au même contrôle à fin mai, les chiffres étaient de 170 en 2001, 160 en 2002, 166 en 2003, 171 en 2004, 185 en 2005 et 184 en 2006). A titre de comparaison, ce nombre s'élevait à 149 en 1985¹⁶.

Conséquence de cet état de fait, l'ensemble du contentieux des affaires sommaires a dû à nouveau, depuis avril 2006, être délégué aux juges suppléants, comme il l'avait été pendant plusieurs années auparavant jusqu'au renforcement du Tribunal intervenu en 1999.

Les constats qui précèdent démontrent que la situation actuelle du Tribunal n'est plus supportable. Elle engendre, tant pour les juges que pour les collaborateurs, fatigue, stress et démotivation, particulièrement préjudiciable pour une juridiction de première instance en contact quotidien avec les justiciables, qui en subissent par contrecoup les effets.

¹³ *Compte rendu de l'activité des tribunaux en 2004, p. 24*

¹⁴ *Compte rendu de l'activité des tribunaux en 2005, p. 25*

¹⁵ *Compte rendu de l'activité des tribunaux en 2006, p. 39*

¹⁶ *Mémorial des séances du Grand Conseil 1985 p. 5129 et 1997 p. 9486*

b) Tribunal des baux et loyers

Les affaires nouvelles déposées devant cette juridiction ont évolué comme suit depuis 1996 :

Année	Nombre total	Variation par rapport à 1996	Dont contestations de congé	Variation par rapport à 1996
1996	2'015		90	
1997	1'969	- 2,3 %	117	+ 30,0 %
1998	2'234	+ 10,9 %	143	+ 58,9 %
1999	2'091	+ 3,8 %	122	+ 35,6 %
2000	2'557	+ 26,9 %	149	+ 65,6 %
2001	2'351	+ 16,7 %	249	+ 176,7 %
2002	2'569	+ 27,5 %	333	+ 270,0 %
2003	2'211	+ 9,7 %	223	+ 147,8 %
2004	2'221	+ 10,2 %	245	+ 172,2 %
2005	2'112	+ 4,8 %	260	+ 188,9 %
2006	2'252	+ 11,8 %	317	+ 252,2 %

Le nombre d'affaires nouvelles a été régulièrement supérieur à 1996 – année de référence – mais de manière ponctuelle, contrairement au TPI où la hausse a été constante et progressive.

Le tableau ci-dessus montre également que le nombre des contestations de congé s'est accru de façon très sensible ces dernières années, par rapport aux années nonante. Or, de telles procédures sont lourdes car elles requièrent des enquêtes importantes, ce qui a pour effet de rallonger leur durée.

La surcharge du TBL, dont l'activité était auparavant répartie sur 4 chambres (comptant chacune comme une demi-charge de juge) a d'ailleurs amené le Tribunal de première instance à créer courant 2003 une 5^e chambre intégralement prise en charge par les juges suppléants, qui s'est pérennisée depuis. Or, aux problèmes d'organisation de cette chambre pour la juridiction s'ajoute la difficulté pour les juges suppléants concernés de concilier cette charge avec leur activité d'avocat. Ce qu'illustre le rôle de cette chambre, qui comptait 265 affaires au 31 mai 2007 contre 178 en moyenne pour les 4 autres chambres tenues par des juges titulaires. Avec notamment pour corollaire un allongement des procédures.

V. But du projet de loi

Le projet vise à augmenter l'effectif des juges du TPI (au sens large) de deux unités, de manière à en renforcer sa section civile, à raison :

- d'un poste et demi de juge pour le TPI « civil », permettant ainsi d'une part de créer une chambre pleine et une demi-chambre civiles supplémentaires et, partant, de réduire proportionnellement le nombre d'affaires au rôle des autres chambres, et d'autre part de confier à nouveau les affaires sommaires aux juges titulaires plutôt qu'aux suppléants;
- d'un demi-poste de juge pour le TBL, de manière à stabiliser la 5^e chambre actuellement en mains des juges suppléants.

VI. Incidences financières du projet de loi

Celles-ci sont détaillées dans le tableau ci-joint.

Il est à relever que la charge financière nouvelle que représentent ces 2 postes de juges supplémentaires sera en partie compensée par une diminution des dépenses relatives à l'indemnisation des juges suppléants (reprise par les juges titulaires des affaires sommaires et de la 5^e chambre du TBL).

La création des 2 postes de juges supplémentaires a bien évidemment pour corollaire celle des postes de collaborateurs indispensables à l'exercice de la charge de ces nouveaux magistrats soit, selon la clé habituelle, 2 secrétaires-juristes, 2 greffiers et 1 commis-greffier.

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les députés, de réserver un bon accueil au présent projet de loi.

Annexes :

- 1) *Organisation interne du Tribunal de première instance au 1^{er} avril 2007*
- 2) *Tribunal de première instance - chambres civiles et présidence : Affaires nouvelles déposées de 1996 à 2006*
- 3) *Estimation des coûts de fonctionnement et d'équipement pour 2008 avec le postulat de l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2008*

ANNEXE 1

Organisation du Tribunal de première instance au 1^{er} avril 2007 (par type de charge)

soit 25 juges, dont 4 à mi-charge

Charges :

- 8 chambres civiles pleines *
- 8 demi-chambres civiles *
- 2 chambres commerciales (demi-charge)
- chambre présidentielle
- chambre vice-présidentielle (1/3 de chambre civile pleine)
- 4 chambres TBL (demi-charge)
- 6 chambres TP (demi-charge)
- 6 chambres TAPEM (demi-charge)
- sommaires
- conciliations
- mesures préprovisaires
- mesures provisionnelles / séquestres
- causes gracieuses
- commissions rogatoires
- assistance juridique

* total chambres civiles : 12,33

Répartition des charges	Chambre civile pleine	Demi-chambre civile	Chambre commerciale	Chambre présidentielle	Chambre vice-présidentielle	Chambre TBL	Chambre TP	Chambre TAPEM	Sommaires	Conciliations	Mesures préprovisaires	Mesures prov. / séquestres	Causes gracieuses	Commissions rogatoires	Assistance juridique
ROBERT David				X					X		X	X	X		
DEFERNE Olivier				X					X	X	X	X			X
MIRIMANOFF Jean	X								X	X					
REY René	X								X	X					
SERMIER Maria-Claude	X								X	X					
MICHEL Cédric-Laurent	X								X	X					
MAILLART-ROMAY Rosa Delia	X								X					X	
CAMPOMAGNANI CALABRESE Paola	X								X					X	
DEVILLE-CHAVANNE Jocelyne	X								X					X	
REYMOND Jean	X								X					X	
NARDIN Claude-Nicole		X	X						X	X					
CHENAUX Patrick		X	X						X					X	
ERARD-GILLIOZ Pauline		X				X			X						
DROIN Sylvie		X				X			X						
GUÉX Séverine		X				X			X						
GUGLIEMMETTI Milena		X				X			X						
TOMBESI Silvia (demi-charge)		X							X					X	
GEISINGER-MARIETHOZ Fabienne (demi-charge)		X							X					X	
GEORGE Mireille							X	X							
MALFANTI Leonardo							X	X							
MARTIN Raphaël							X	X							
ZEN RUFFINEN Stéphane							X	X							
KRONBICHLER Diane							X	X							
CHAPPUIS BUGNON Corinne (demi-charge)							X								
BINDSCHEDLER Olivier (demi-charge)								X							

Tribunal de première instance - chambres civiles et présidence
Affaires nouvelles déposées de 1996 à 2006

Année	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Affaires ordinaires et accélérées	3'265	3'283	3'147	3'557	3'208	3'424	3'649	3'708	4'196	4'287	4'280
Affaires sommaires	13'170	12'215	10'401	10'786	11'122	8'993	8'861	6'668	6'936	8'115	9'288
Chambre commerciale ¹⁾	6'197	5'657	5'727	3'828	3'346	3'185	3'292	3'840	4'320	4'238	4'298
Conciliations ordinaires ²⁾	1'797	1'581	1'512	1'344	1'181	804	872	991	968	1'057	988
Conciliations de famille ³⁾	1'578	1'663	1'762	1'445	-	-	-	-	-	-	-
Mesures prévisatoires ⁴⁾	218	210	256	227	202	302	325	343	301	303	348
Mesures provisionnelles	393	390	392	377	391	366	324	301	320	293	290
Ordonnances de séquestre	680	540	460	445	369	366	363	400	365	330	384
Oppositions à séquestre	-	95	101	104	90	130	181	149	141	158	138
Causes gracieuses	214	241	231	252	111	95	105	96	91	79	79
Commissions rogatoires	74	76	67	95	92	65	75	69	58	65	93

¹⁾ La baisse observée à partir de 1999 est due à un mode de comptage différent et non à une baisse de nombre des affaires

²⁾ La baisse observée à partir de 2001 est due une modification de l'art. 51 LPC, suite à l'entrée en vigueur de la loi sur les fors en matière civile, rendant notamment la conciliation facultative en cas de domicile d'une des parties hors du canton

³⁾ Supprimées dès l'entrée en vigueur du nouveau droit du divorce en 2000

⁴⁾ Pour cette catégorie, les chiffres indiquent le nombre de décisions rendues et non celui des affaires déposées

POUVOIR JUDICIAIRE
Commission de gestion

Projet de loi de renforcement de la filière civile au Tribunal de Première Instance

Estimation des coûts de fonctionnement et d'équipement pour 2008 avec le postulat de l'entrée en vigueur de la loi au 01.01.2008

Entrée en fonction prévue le 1er janvier 2008

CHARGES

Traitements et indemnités - rubriques 14.00.00.00 30.00.00.00				2007
2 magistrats*	classe 31/6	176'400	x 2	352'800
2 secrétaires-juriste*	classe 22/6	118'703	x 2	237'406
2 greffier/ières 1 *	classe 13/6	79'877	x 2	159'754
1 commis-e -greffier/ière 2*	classe 11/6	73'148	x 1	73'148
*sans les charges sociales				
	sous total 12 mois		7	823'108
Charges sociales - magistrats(7.9%)				27'871
Charges sociales - collaborateurs (19.914%)				93'657
	sous total 12 mois			944'636
Augmentation budget PJ rubriques 14.00.00.00 31.00.00.00				
Budget rubrique 310	fournitures et frais d'insertion			2'000
Budget rubrique 317	frais divers			4'000
Budget rubrique 318	prestations de tiers			20'000
	sous total 12 mois			26'000
Augmentation budget PJ rubriques 14.00.00.00 50.00.00.00				
Budget rubrique 506	acquisition de mobilier			27'000
	sous total 12 mois			27'000
Augmentation budget DCTI				
Budget rubrique 516	postes de travail PC+ réseau (7XFr.1372)			9'604
	imprimantes (1X Fr. 2169)			2'169
	câblage (7 X Fr. 500)			3500
	Total CTI			15'273
	Total annuel PJ + DCTI			1'012'909

GAINS AU NIVEAU DES DEPENSES

Diminution budget PJ rubriques 14.00.00.00 30.00.00.00				
Budget rubrique 300	indemnité juges suppléants			-190'000
	Total recettes PJ			-190'000

	2008	2009
charges	1'012'909	970'636
divers & imprévus 5 %	50'645	48'532
Coût brut	1'063'555	1'019'168
gains / dépenses	-190'000	-190'000
Coût net	873'555	829'168

Résumé: Le coût net de fonctionnement de la filière civile du Tribunal de Première Instance sera augmenté de l'ordre CHF 850'000 par année.